

# ASEAN における航空輸送と空港整備の展開

おぐま ひとし\*  
小 熊 仁\*

ASEANでは、1980年代以降、多国籍企業の対外直接投資と工程間分業の展開に伴い、貿易総額が飛躍的に増加している。ASEAN加盟国—先進国間の交流、交易の増大によってGDPや1人あたり所得は上昇し、航空需要も拡大している。ASEANの航空市場はシカゴ・バミュダ体制に基づいた伝統的な二国間協定を撤廃し、単一航空市場に向かう傾向が示される。さらに、航空輸送を下部で支える空港についても、外資参画のもとBOTや長期経営権の売却を展開するなど、民活を利用するための様々な工夫が凝らされている。しかしながら、加盟国別にみると航空需要にはバラツキがみられ、空港整備の進捗も異なる。今後、航空輸送の促進をはかるためには、①ASEAN全体の総余剰を考慮した対策を講じること、②空港ネットワークを早急に確立することが重要であると考えられる。

## はじめに

1967年8月、タイのバンコクにおいて発表された「バンコク宣言(Bangkok Declaration)」のもと、タイ、インドネシア、シンガポール、フィリピン、マレーシア5カ国によって結成されたASEAN(東南アジア諸国連合)は1999年4月のカンボジア加盟によって、合計10カ国の加盟に到達した。これにより、ASEANは東南アジア全域をカバーする地域連合となり、域内におけるモノ、ヒトの移動や経済連携、あるいは、地域経済連合形成への動きがさらに進展するものと期待される。IMFの“World Economic Outlook”によれば、2007年におけるASEANの実質GDPは2兆8,530億米ドルと、米国の16兆4,309億米ドルには遥か及ばないものの、中国(8兆3,540億米ドル)、日本(3兆9,897億米ドル)に次いで3番目に高い数値を示している。

\*財団法人運輸調査局情報センター研究員

経済成長下においてヒト、モノの交流が活発に交わされる中で、その媒体、手段となる情報通信網や交通ネットワークを整備することの必要性が高まっている。とくに、労働力や資源などの比較優位に基づき生産ブロックが分散立地された工程間分業を成功させるためには、ASEAN自由貿易地域(ASEAN Free Trade Area, 以下AFTAと呼ぶ)で講じられている関税の撤廃、貿易、投資の円滑化、対内直接投資の誘致のほかに、人的交流、輸送、通信など各種取引にかかる費用を低減させることも1つの課題となる。こうしたヒト、モノの輸送時間の短縮や輸送コストの削減において航空輸送は注目すべき手段である。ASEANは、1992年の「ASEAN経済協力促進に関するシンガポール宣言、およびフレームワーク合意(Singapore Declaration and Framework Agreement on Enhancing ASEAN Economic Cooperation)」以降、航空市場の統合を総体的な経済統合を達成するにあたっての重点テーマとしてとらえ、ASEANの各種宣言、合意文

書においても単一航空市場形成に向けた文言が度々発表されている。その一方で、航空輸送の下部インフラとなる空港については、外資規制を大幅に緩和し、外資参画のもとで整備、運営を行う対策を次々と打ち出している。ただし、ASEANでは、①人口密度、②1人あたりGDP、③航空会社の経営環境、④国内航空の規制緩和や国際航空の自由化に向けた政策対応がそれぞれ異なることから、加盟国間で航空需要にバラツキがみられる点が指摘されている。さらに、航空輸送を補完する高速道路や陸上交通に関してもインフラ整備面で遅れをきたしているといった問題がある。ASEAN加盟国間の交流、交易がすすむ中で、航空輸送の充実化とその下部インフラとなる空港の整備は必要不可欠であると推測される。

本稿は、ASEANにおける航空輸送の制度的変遷と空港整備の展開に注目し、それぞれの近年の動向と課題を考察するものである。

## 1. ASEANにおける航空輸送の経過と制度的変遷

### (1) ASEANにおける航空輸送の推移と経過

航空需要については、航空輸送そのものが派生需要であることから、景気の周期的変動やリスク要因に作用される。図1は、ASEANのGDP(実質)と伸び率(1995年比)を示したものである。2007年

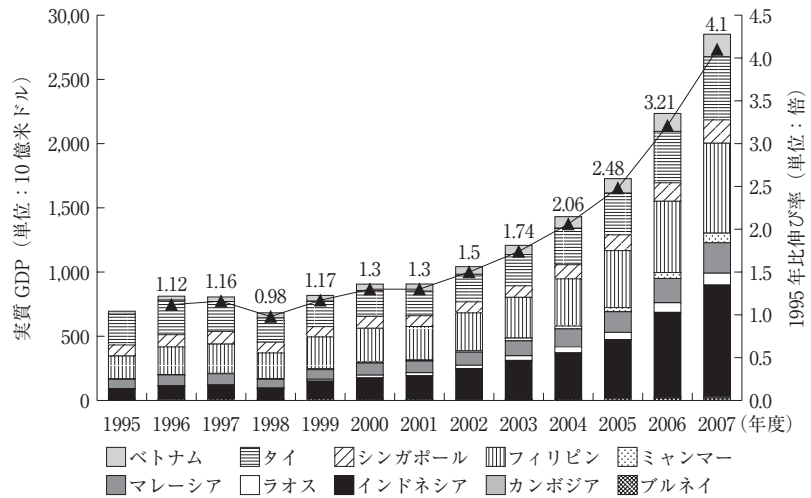
のASEANにおけるGDPは2兆8,530億米ドルに上り、1995年(6,960米ドル)と比較すれば、その伸びは4.1倍にも到達している<sup>1)</sup>。こうしたASEANの経済成長を支えるのは輸出の拡大である。ASEANにおける輸出総額は1995年～2004年の10年間で約1.9倍も増加している(図2参照)。とりわけ、電子・TV機器関連製品、原子炉・ボイラー・家庭用電気機器、石油製品・アスファルト関連・ワックスなど高付加価値製品のシェアが高く、輸出品目全体の57.6%を占めている(表1参照)。輸出相手国は、ASEAN域内の22.2%をトップとし、次いで日本(12.2%)、EU(10.5%)、米国(9.3%)と続いている。ASEANにおける輸出総額が伸びるに至った背景としては、主に次の諸点があげられる。

第1に、1991年のAFTA提唱以後、ASEAN加盟国は域内における対外直接投資や経済循環を活性化するために、順次、関税と非関税措置を自由化し、サービス、技術、投資など幅広い分野にわたって先進国企業の海外進出を支援している点である<sup>2)</sup>。その経過は1992年の「AFTAのための共通効果特惠関税協定」において<sup>3)</sup>、「特惠税率を享受する品目」にかかる関税と非関税措置の一部(数量制限)を撤廃し、残された非関税措置についても特惠享受後5年以内に段階的に廃止した点に示される。その後、ASEAN首脳会議で「AFTAのための共通効果特惠関税協定」に関する確認と合

- 1) ただし、注意すべきは、ASEANのGDPは、インドネシア(8,690億米ドル)、フィリピン(7,000億米ドル)、タイ(4,910億米ドル)、マレーシア(2,370億米ドル)、シンガポール(1,820米ドル)、ベトナム(1,760米ドル)のASEAN主要6カ国で全体の93.0%を占め、残りの4カ国(ブルネイ、カンボジア、ミャンマー、ラオス)については、7.0%を構成しているにすぎない点である。このような格差が生じる要因としては、ASEAN加盟国間で①政治体制や経済力に相違がみられること、②政治的・感情的反目等があったことの2点が考えられる。
- 2) 非関税措置とは、関税以外の貿易障壁となる措置である。具体的には、Baldwinの定義によって示されるように、「国際的に取引される財とサービス、あるいはそれらの財、サービスの生産に充当される資源が潜在的な世界の実質所得を減少されるような方法で配分されることを引き起こす措置」を指す。代表的な非関税措置は数量制限であり、多国間貿易交渉の先駆けとなったGATTでも、①国際収支の擁護(12条)、②特定の産品にかかる緊急措置(19条)、③一般的例外(公徳、生命、健康の保護など)及び国内生産農水産品の生産を制限する目的(11条2c)に該当する場合を除き、第11条にて非関税措置の禁止が規定されている(石川(2008)、7ページ参照)。
- 3) なお、「AFTAのための共通効果特惠関税協定」は、1987年にASEAN経済大臣間で調印された「Stand still(現状よりも非関税措置を増やさない)・Role back(協定の規定と整合性のない全ての貿易制限的な措置を合意された期限内に廃止するか整合性を確保させる)協定」をベースとしている。

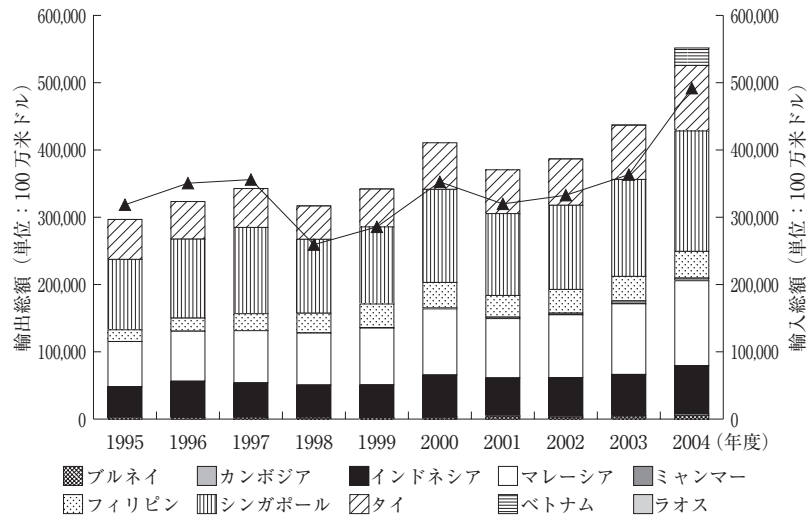
意(1995年)」、ならびに、「[「ビエンチャン行動計画」による非課税措置データベース作成と撤廃に向けたロードマップの策定(2004年)」が発表され<sup>4)</sup>、最終的には「ASEAN 経済共同体ブループリント(2007年)」のもと、シンガポール、ブルネイ、インドネシア、タイ、ミャンマーは2010年、フィリピンについては2012年、カンボジア、ラオス、マレーシア、ベトナムに関しては2015年までに非関税措置が撤廃される予定である<sup>5)</sup>。なお、関税については、2002年までにインドネシア、マレーシア、シンガポール、タイ、フィリピンが0～5%以内に引き下げ、ベトナムについては2003年、ラオス、ミャンマーに関しては2005年、カンボジアでは2007年に先発5カ国の水準にまで緩和している。2015年には関税と非関税措置ゼロの完全な自由貿易地域(Free Trade Area、以下FTAと呼ぶ)を構築する計画である。以上のような関税と非関税措置の完全自由化については対象品目の調整や規格の相互承認等に関して加盟国間で合意が形成されず、進捗に遅れをきたしているものの<sup>6)</sup>、関税と

図1 ASEANにおける実質 GDP と伸び率



出所: IMF, *World Economic Outlook Database* より作成。

図2 ASEANの輸出・輸入総額



出所: ASEAN Secretariat, *ASEAN Statistical Year Book* より作成。

非関税措置に関する差別的優遇を講じたことによって、日本、EU、米国を本拠地とする多国籍企業の対外直接投資を流入させ、輸出総額の増大に寄与する結果をもたらした点については評価すべきである。

4) ビエンチャン行動計画に付随して調印された「優先分野の統合のための枠組み協定」では、①非関税措置のデータベースを2004年6月までに策定すること、②貿易障壁となっている非関税措置を明示すること、③非関税措置撤廃プログラムを2005年12月末までに作成すること、④輸入許可手続きに関するWTO協定を採択することの4点が盛り込まれている。

表1 ASEANにおける主要輸出・輸入品目とシェア

| 順位 | 輸出品目                          | シェア(%) | 輸出相手国   | シェア(%) | 輸入品目                          | シェア(%) | 輸入先     | シェア(%) | ASEAN内投資相手国 | シェア(%)   |
|----|-------------------------------|--------|---------|--------|-------------------------------|--------|---------|--------|-------------|----------|
| 1  | 電子・TV機器関連製品                   | 29.8   | ASEAN   | 22.2   | 電子・TV機器関連製品                   | 29.1   | ASEAN   | 22.2   | ラオス         | 23.3     |
| 2  | 原子炉・ボイラー・家庭用電気機器              | 16.2   | 日本      | 12.2   | 原子炉・ボイラー・家庭用電気機器              | 15.5   | 日本      | 15.4   | カンボジア       | 18.7     |
| 3  | 石油製品・アスファルト関連・ワックス            | 11.6   | EU      | 10.5   | 石油製品・アスファルト関連・ワックス            | 13.1   | 中国      | 9.7    | ミャンマー       | 15.0     |
| 4  | 有機化学製品(Organic Chemicals)     | 3.1    | 米国      | 9.3    | 鉄鋼(IronandSteel)              | 3.5    | EU      | 9.0    | インドネシア      | 13.4     |
| 5  | プラスチック関連製品                    | 2.7    | 中国      | 7.5    | (鉄道・トラム以外の)車両・関連部品            | 3.0    | 米国      | 8.0    | フィリピン       | 10.4     |
| 6  | ゴム関連製品                        | 2.4    | 香港      | 5.5    | プラスチック関連製品                    | 2.8    | 韓国      | 4.2    | ベトナム        | 9.0      |
| 7  | 動物・植物性燃料関連製品                  | 2.2    | 韓国      | 3.6    | 光学関連製品<br>(デジタルカメラ・プロジェクターなど) | 2.6    | 台湾      | 4.0    | マレーシア       | 6.0      |
| 8  | (鉄道・トラム以外の)車両・関連部品            | 2.0    | 台湾      | 3.2    | 有機化学製品(Organic Chemicals)     | 2.6    | サウジアラビア | 2.0    | タイ          | 5.5~5.75 |
| 9  | 光学関連製品<br>(デジタルカメラ・プロジェクターなど) | 2.0    | オーストラリア | 2.9    | 鉄鋼品(ArticleoffronandSteel)    | 1.5    | オーストラリア | 1.9    | ブルネイ        | 5.5      |
| 10 | その他                           | 28.0   | その他     | 23.1   | その他                           | 26.3   | その他     | 23.6   | シンガポール      | 5.3      |

出所：ASEAN Secretariat, ASEAN Statistical Year Book より作成。

第2に、対外直接投資の担い手である多国籍企業が本国でのコスト削減の要請やASEANにおける技術力向上をふまえ、従来のフルセット型からASEAN一本国間の工程間分業に生産構造をシフトした点である。これは多国籍企業が、製品の生産工程を分割し、分割された生産工程を最も効率的に行える国に配置する最適地生産戦略をとっていることに起因するものである。最適地生産戦略は電子・TV機器関連製品など高付加価値製品において採用される傾向が強い。例えば、わが国

の典型的なパソコン会社は本国で製品をデザインし、HDDはフィリピン、CPUは米国、メモリは韓国、液晶ディスプレイは台湾といったように、部品の調達、生産を複数国に分け、そこで生産された製品を中国に集約して組み立てる生産工程を適用している<sup>7)</sup>。

第3にAFTA、WTOをはじめとする多国間貿易交渉以外にも、ASEAN加盟国間、あるいはASEAN加盟国一先進国間で二国間投資協定(Bilateral Investment Treaty: BIT)を締結し、貿易

- 5) ASEANの非関税措置については、UNCTADの分類が採用されている。具体的には、①準関税措置(Para-tariff Measures: 関税課徴金、付加的課徴金、内国税課徴金、行政課税評価)、②価格管理措置(Price-control Measures: 行政的輸入価格決定、自主的輸出価格制限、可変課徴金)、③金融措置(Finance Measures: 前払い要求、輸入前デポジット要求、外貨デポジット要求、関税前払い要求、センシティブ品目についての還付可能なデポジット要求、決済条件に関する規制)、④独占的措置(Monopolistic Measures: 輸入単一チャネル、強制的国営サービス)、⑤技術的措置(Technical Measures: 技術企画、製品特定要求、マーク要求、試験・検査・検査要求、船積み前検査、特定関税手続き)から構成されている。ASEANの非関税措置データベースには、以上の5つに加え、⑥自動ライセンス措置(Automatic-licensing Measures: 自動ライセンス)、⑦品質管理措置(Quality-control Measures: 非自動ライセンス、事前基準なしのライセンス、事前承認、輸入割当、輸出実績に応じた割当、輸出入の禁止、全面禁止)も含まれている。
- 6) 1995年のASEAN首脳会議「[AFTAのための共通効果特惠関税協定]に関する確認と合意」において当時、ASEAN事務局長を務めていたSeverino(2007)は「1995年の指示から11年、AFTAの提唱から14年、1987年の「Stand still(現状よりも非関税措置を増やさない)・Role back(協定の規定と整合性のない全ての貿易制限的な措置を合意された期限内に廃止するか整合性を確保させる)協定」から19年経過したが、非関税措置を解体する集団的なプロセスは開始されていない」と指摘している(石川(2008)、9ページ参照)。
- 7) 実際に、2001年のITI季報をベースに、ある財について世界の平均的な輸出比率と比較対象国の輸出比率を比較したRCA指数をみれば、電子・TV機器関連においてはタイ、マレーシア、フィリピンの3カ国、石油製品・アスファルト関連・ワックスではインドネシア、マレーシア、フィリピンがそれぞれ比較優位を示している。浦田(2006)は、最適地生産戦略が採用される理由として①製品の生産工程において高度な技術を必要とせず、部品を組み立てるという標準化された生産手法が可能となったこと、②部品の取引において関税の減免措置を活用できること、③2000年のWTO情報技術協定によって情報通信分野の関税撤廃が実現されたことの3点をあげている。

と直接投資の自由化を推進するケースが増えた点である。すなわち、AFTA や WTO での貿易・直接投資自由化の遅い進展や WTO ルールでの限定的な範囲に不満を持つ加盟国が<sup>8)</sup>、同じような考えを持つ国との間で二国投資協定を結ぶことを選択するようになった。そして、AFTA や WTO ではルール化されていない分野についても規定が明確にされ、様々な品目について貿易と直接投資の円滑化が促進されたのである。

このような貿易の自由化による多国籍企業の対外直接投資の拡大と製品生産構造の変化によって、ASEAN 加盟国間、ASEAN 加盟国—先進国間の交流、交易は年々広がりを見せると同時に、1 国に止まらない、国境を超えた生産、流通ネットワークが整備されるに至った。ところで、このような生産、流通ネットワークを効率的に機能させるにあたっては、生産拠点間の距離と立地条件を考慮しつつ、時間的コストや通信コストなどサービスリンクにかかるコストを削減しなければならない。とくに、ASEAN の輸出品目について多くを構成する高付加価値製品については、製品寿命が短く、仕様の変更を頻繁に必要とするといった特性から、試作品・完成品の輸送や業務出張において生じる一連の取引費用を可能な限り低下させることが求められる。こうした課題で解決する上で航空輸送は最適な輸送手段といえる。ASEAN の交流、交易における航空輸送の重要性については航空旅客・貨物輸送量が輸出・輸入総額や実質 GDP の増大と並行して成長している点からも読み

取れる。図 3 は ASEAN 主要 6 カ国における航空旅客・貨物輸送量の推移を図示したものである。2006年の ASEAN 主要 6 カ国における航空旅客輸送量は、2,481億800万人キロと、米国の1兆2,753億8,200万人キロには遥か及ばないものの、中国の2,345億500万人キロ、日本の1,513億9,400万人キロを抜いてアジア No.1 の地位を確立している。貨物輸送量についても、1995年の時点で中国(15億100万トンキロ)、日本(65億3,800万トンキロ)よりも多い73億5,300万トンキロを記録している。2006年の数値は、中国(76億9,200万トンキロ)の1.7倍、日本(84億8,000万トンキロ)よりも1.6倍高い136億8,900万トンキロに達している。

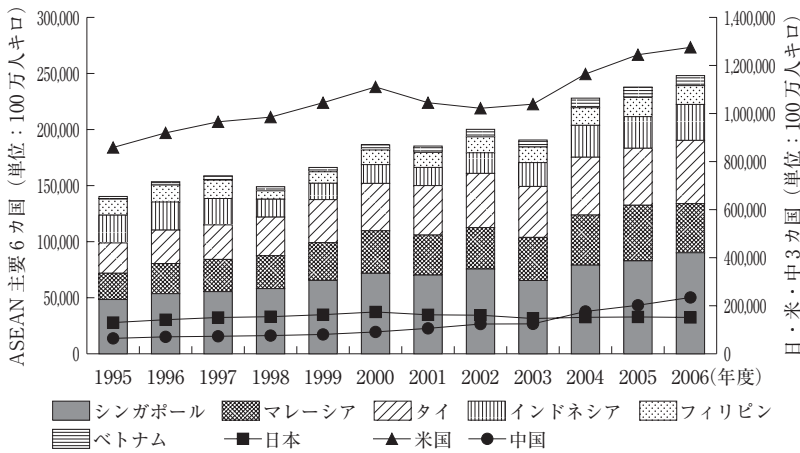
ASEAN における航空輸送は、貿易自由化の進展と多国籍企業の対外直接投資の拡大、および製品生産構造の変化をバックグラウンドとし、ASEAN 加盟国間、ASEAN 加盟国—先進国間の交流、交易が拡大したことによって成長したといえる。これに加え、①GDP の上昇によって、1 人あたり所得と余暇時間が増加し、観光交流の機会が拡大したこと、②2002年以降、ASEAN では LCC〔Low Cost Carrier〕低運賃航空会社：低運賃でノンフリルサービスの航空会社でチャーター航空会社や小型機を使用するリージョナル航空会社は含まれない〕が次々と運航を開始し<sup>9)</sup>、高所得階層のみならず平均所得階層も巻き込み、新たな航空需要を発掘していることもいま1つの要素として考えられる<sup>10)</sup>。とりわけ、LCC の台頭については、①経済成長によって余暇時間、所得の高い中産階級が増

8) こうした多国間交渉における貿易・直接投資自由化の遅れは、GATT ウルグアイラウンドにて審議事項となったサービス貿易、知的所有権、農産物の自由化について、交渉期間が当初4年間と規定されていたにもかかわらず、農産物の自由化に関する交渉で難航をきたし、最終的な合意形成までに8年を要したことから読み取れる。

9) 花岡(2006)、22ページ参照。なお、LCC を運航するにあたっての空港サイドの条件として、Barret(2004a)は、①低廉な空港使用料、②25分以内のターンアラウンドタイム、③単一スロット (Single-storey) の空港ターミナル、④クイックチェックイン、⑤空港ターミナルビルにおけるケータリング、ショッピング施設の充実化、⑥航空機—空港ターミナルビル間の交通手段、⑦エグゼクティブラウンジ・ビジネスクラスラウンジの不在の7点をあげている。その一方で、航空会社に求められる要件としては、①ノンフリルサービス、②座席指定・ビジネスクラスの廃止、③1機あたり座席数の追加とロードファクターの向上、④FFP(フリークエントフライヤープログラム)の撤廃、⑤オンライン予約システムの5つが指摘されると述べている(Barrett(2004b)、p.90参照)。

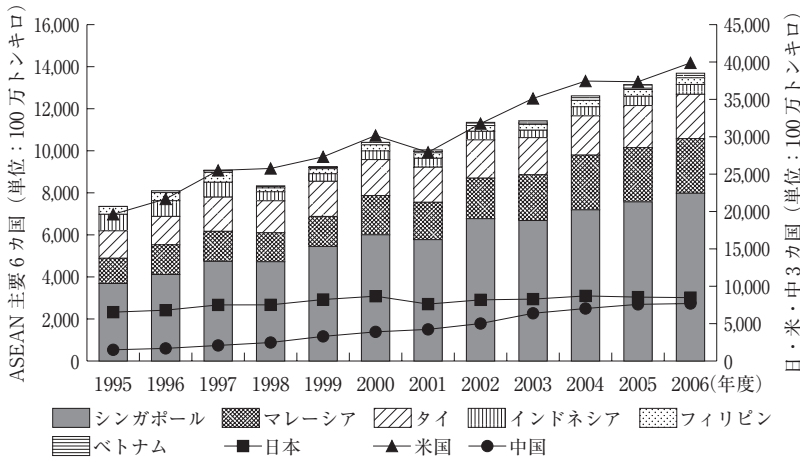
図3 ASEAN主要6カ国における航空旅客・貨物輸送量の推移

図3-1 旅客輸送量



出所：ICAO, *Civil Aviation Statistics of the World, Annual Report of the Council* より作成。

図3-2 旅客輸送量



出所：ICAO, *Civil Aviation Statistics of the World, Annual Report of the Council* より作成。

ードも未発達段階におかれていることを考慮すれば、今後の航空輸送の拡大に貢献する可能性がある。LCCの躍進についてはEUや米国の事例からも表されるように、航空自由化や規制緩和が大きく関係している。政策の展開次第ではASEANの航空市場は大きく変化するものと予想される。

## (2) ASEANにおける航空輸送の制度的変遷と航空自由化

国際航空輸送は1944年のシカゴ会議において議論された基本原則に基づいて運航されている。ここでは、領空主権の確認や航空機の安全運航に向けた措置などが規定された<sup>11)</sup>。ただし、路線(乗り入れ地点)、運輸権(当事国間輸送、以遠権、三国間輸送など)、運航権(コードシェアなど)、輸送力(使用機材、便数)、航空会社、運賃などの項目に

大しつあること、②高速道路や陸上交通にかかるインフラが未整備で、航空輸送と競合する輸送モ については、調整が難航し、最終的な合意には至らなかった<sup>12)</sup>。このため、国際航空輸送に関する具

10) 花岡(2005)が2005年1月にバンコク・ドムアン国際空港でタイ国際航空とLCC3社の利用者に対して行った調査によれば、LCCの利用者は首都バンコクの平均所得階層で、その目的も私事によって占められていた。その一方で、タイ国際航空の利用者については高所得階層、ビジネス目的が中心であった結果が示されている。

11) このほかに、シカゴ会議では、国際航空輸送に関する規定や技術開発の促進を統括する専門機関としてICAO(International Civil Aviation Organization)の設立が承認された。その後、1945年には航空会社、旅行代理店、業界団体間で航空輸送にかかる運賃、運航規約などを協議する目的のもとIATA(International Air Transport Association)が創設された。

体的枠組みに関しては、1946年に米国と英国の間で締結された「バミューダ1」をモデルとした二国間交渉によって定められることになった<sup>13)</sup>。二国間交渉は「互恵性(Reciprocity)」をベースとし、国家間の均一で公平な取引関係の構築を基礎としている。従って、当事者間に不利益な事項を内在させないために、運航路線、運航便数、使用機材、運航担当航空会社、運賃の設定について細心の注意が払われている。

ASEANの国際航空輸送についても例外はなく、バミューダ1に基づいた伝統的な二国間主義による取り決めによってサービスが運航されてきた。しかしながら、1980年代以降、米国、EUを中心としたグローバル規模での航空自由化の流れとASEAN域内での航空需要の増加をふまえ、徐々にではあるが航空自由化に向けた取り組みを開始している<sup>14)</sup>。最初の動きは、1995年のASEAN経済首脳会議における「ASEAN交通・コミュニケーション行動計画(ASEAN Plan of Action in Transport and Communications)」の策定であった<sup>15)</sup>。ここでは、計画の重点事項として航空自由化に関する文言が始めて提唱された。続く、翌年の第1回ASEAN交通首脳会議(ASEAN Transport Ministers Meeting)

では、ASEAN域内の協力体制の強化と統合に向けた公式メカニズムの決定、ASEAN交通首脳会議の創設(ASEAN Senior Transport Meeting: STOM)、およびASEAN交通・コミュニケーション行動計画の見直しが審議項目として取り上げられた。航空自由化については、①ASEAN各地域グループ、または経済発展地域において競争的な航空サービスを実施すること、②ASEAN全体において航空自由化に向けた取り組みを促進すること、③ASEAN諸国間の定期外航空サービスの運輸権について複数カ国合意を取り付けるとの項目が盛り込まれた<sup>16)</sup>。1997年に行われた第2回ASEAN交通首脳会議においては、段階的な航空自由化を通じてASEAN域内の航空輸送の競争環境を整備する旨が確認された。この決定は1998年に提出された「ASEAN交通アクションプラン」の中にも含まれ、同年に開催された第3回ASEAN交通首脳会議にて正式に承認されるに至った。

以上のような航空自由化に向けた成果の1つがフィリピン、インドネシア、マレーシア、タイにおける国内航空の規制緩和とブルネイ・シンガポール、ブルネイ・シンガポール-米国間の航空自由化合意である。とくに後者に関しては、路線、

- 12) その理由としては、強力な航空産業を背景に国際航空の自由化を求める米国に対し、第2次世界大戦において壊滅的な被害を蒙ったEU諸国が自国航空産業保護の立場を取ったためであると言われている。
- 13) バミューダ1では、「第3の自由」、「第4の自由」(二国間の運輸権)については制約を課さないが、「第5の自由(以遠権)」には制限を付加する条項が盛り込まれた。前者に関しては米国の主張が認められ、後者は米国が譲歩する形となった。なお、バミューダ1の締結以降、巨大な航空産業を持つ米国と再建途上の英国との間には次第に輸送力の点で格差が生じ、米国-英国間の路線において米国のキャリアがシェアの大部分を占めるようになったため、バミューダ1は1976年に破棄されている。
- 14) とくに、1978年の航空規制緩和以降、米国はEU、アジアにおけるゲートウェイを拡大するために、各国と航空自由化に向けた交渉を展開している。ASEANにおける最初の動きは、シンガポール、タイ、フィリピン-米国間のチャーター便許可にかかる合意である。米国は同時期(1977~1982年)の間にイスラエル、韓国、オランダ、ドイツ、ベルギーなど合計23カ国とチャーター便許可に関する協定を結んでいる。
- 15) ASEANにおける交通分野での連携、協力体制は1992年の「ASEAN経済協力促進に関するシンガポール宣言、および、フレームワーク合意(Singapore Declaration and Framework Agreement on Enhancing ASEAN Economic Cooperation)」を発端としている。ここでは、ASEAN地域連携、協力のもと、安全で効率的な交通、コミュニケーションネットワーク整備の必要性が提唱されている。その後、1994年には、ASEAN経済首脳会議において、交通、コミュニケーションネットワーク整備について地域内協力、連携体制を構築するにあたっての優先審議事項、ならびにプロジェクト、活動を決定するワーキンググループとしてSTOM(Senior Transport Officials Meeting)の創設が提唱された(Li(1998), pp.138-139参照)。
- 16) なお、1996年のASEAN交通首脳会議では航空自由化の推進に加え、①マルチモーダルな交通の形成と貿易の促進、②固定電話、携帯電話、データ通信などのコミュニケーションネットワークの整備、③ASEAN道路交通法の検討、④空域の見直し、⑤海上交通の安全と環境汚染の削減、⑥交通、コミュニケーションにおける人的資源の活用も提案されている(Tham(2008), p.2参照)。

表2 ASEANの航空自由化に向けた合意事項

| 航空貨物輸送分野  |   |                        |  |                   |
|---|---|------------------------|--|-------------------|
| 項目  | 対象国・対象空港・航空会社など   | 制限事項                   | 備考   | 承認項目              |
| 「航空貨物輸送に関するASEANメモランダム2002(The ASEAN Memorandum of Understanding on Air Freight Services 2002)」   | 全ての空港と航空会社  | 100トン以内まで運航頻度、使用機材を自由化 | 規定された路線においては他国の航空会社とのコードシェアリングを承認                      | 第3の自由・第4の自由       |
| 「航空貨物輸送に関するASEANメモランダム2002(The ASEAN Memorandum of Understanding on Air Freight Services 2002)」改正 | 全ての空港と航空会社  | 250トン以内まで運航頻度、使用機材を自由化 | 上記と同じ  | 上記と同じ             |
| 「航空輸送統合へ向けたロードマップ(Roadmap for the Integration of Air Travel)」                                     | ①一部の国際拠点空港と一部の航空会社：2008年まで<br>②全ての国際拠点空港：2010年まで<br>③全ての空港と航空会社：2015年まで | 運航頻度、使用機材、便数については完全自由化 | ①ASEAN-X*をもとに実施<br>②2008年8月現在、未合意<br>③2015年には単一航空市場の形成 | 第3の自由・第4の自由・第5の自由 |
| 航空旅客輸送分野  |   |                        |  |                   |
| 定期航空旅客輸送の自由化  | ① CLMV **<br>② BIMP-EAGA ***  | それぞれの合意事項による           | それぞれの合意事項による   | 第3の自由・第4の自由       |
| 「航空輸送統合へ向けたロードマップ(Roadmap for the Integration of Air Travel)」                                     | ①一部の国際拠点空港と一部の航空会社：2008年まで<br>②全ての国際拠点空港：2010年まで<br>③全ての空港と航空会社：2015年まで | 運航頻度、使用機材、便数については完全自由化 | ①ASEAN-X*をもとに実施<br>②2015年には単一航空市場の形成                   | 第3の自由・第4の自由・第5の自由 |

注) \* ASEAN-X とは、2カ国またはそれ以上の加盟国がある分野において自由化に合意した場合、残る加盟国は準備ができた段階で、後から参加することを容認する方式を指す。

\*\* CLMV (Cambodia-Laos-Myanmar-Vietnam) は、カンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナムの4カ国から構成される航空分野のみを対象とした複数国間協定を示す。

\*\*\* BIMP-EAGA (Brunei-Darussalam-Indonesia-Malaysia-Philippines East ASEAN Growth Area) は、ブルネイ、インドネシア、マレーシア、フィリピン4カ国の経済連合を表す。

出所：Forsyth, et. al. (2004), pp.23-27より作成。

輸送力に関する制約を原則的に撤廃したほか、運輸権については、貨物輸送のみ「第7の自由(多国間輸送：ゲージ権)」を承認する条項が含まれている<sup>17)</sup>。いま1つ注目すべきは、2002年に航空貨物分野で結ばれた「航空貨物輸送に関するASEANメモランダム(The ASEAN Memorandum of Understanding on Air Freight Services 2002)」である。合意内容は、ASEAN域内の航空貨物について100トン以内の貨物を輸送する場合に限って輸送力の自由化を認めるというものであった。その後、この数量制限については、2007年に調印された「航空貨物サービスに関するASEANメモ

ランダム改正議定書」において100トン以内から250トン以内にまで引き上げられている。

2004年～2008年にかけては、「航空輸送統合へ向けたロードマップ(Roadmap for the Integration of Air Travel)」が作成され、①2008年を目処に、一部の航空輸送を対象に暫定的自由化を達成すること、②2010年までには国際拠点空港に乗り入れる航空輸送について「第5の自由」を伴った航空自由化を実現すること、③2015年には全ての航空会社、空港において「第5の自由」を認めた上で、ASEAN単一航空市場を形成し、航空自由化交渉に入ることが了承された(表2参照)<sup>18)</sup>。このロー

17) Oum (1998), pp.130-131参照。「第7の自由」の承認については、Fedex, UPSにアジア域内における拠点を構築させようとする米国サイドの意見が反映されたとも考えられる。なお、シンガポール、ブルネイ-米国間の航空自由化は、シンガポール、ブルネイの航空会社に対してもメリットがあると指摘される。それは①複数国間を効率的にカバーするネットワークできること、②人件費の安い国に拠点を移動することによって、人的資源を効率的に活用できること、③併せて、米国の航空会社と共存し、米国の巨大マーケットに進出をはかり、競争力を強化することができることの3点に集約される。



ドマップは、2005年～2010年の「ASEAN 交通アクションプラン」にも記載され、現在、提案された内容の実現を目標に話し合いが実施されている。

その一方で、ASEAN 加盟国の一部においてはすでに航空自由化を目指したスキームの確立が始まっている。それは主に地域グループ内で航空市場の統合をはかる動きで、ASEAN には、BIMP-EAGA, CLMV, IMT-GT, タイ・ミャンマー・ベトナム・カンボジア・ラオス・中国雲南省ブロックの4つのグループが実在する<sup>18)</sup>。まず、BIMP-EAGA は地域間の貿易や観光、投資の増加をねらいとして1994年に設立されたグループである。1995年に路線、輸送力にかかる規制が取り払われた。「第5の自由」についてはブルネイ、インドネシア、フィリピン間では無制限となったものの、マレーシアでは一部の路線に限定されている。次いで、CLMV は1998年に創設されたグループであるが、「第3の自由」、「第4の自由」、「第5の自由」の無制限に加え、対象国内の8つの国際空港の経由輸送の自由、輸送力無制限、運賃の二重不承認など自由度の高い協定を結んでいる。第3に、IMT-GT はインドネシア西部、タイ南部、マレーシア北西部を対象とした開発計画で、1993年に結成された。1995年には、地域内のセカンダリー空港に就航する全ての航空輸送についてダブルトラックの許可、輸送力無制限を組み込んだ自由化協定が交わされた。ただし、セカンダリー空港に関しては、小規模で、インフラの整備にも遅れがみられるために、航空会社の参入が進まず、実質的な航空市場の統合とは言い難いものとなっている。最後に、タイ・ミャンマー・ベトナム・カンボジア・ラオス・中

国雲南省ブロックでは、航空ブロックの構成を目的として準備作業が行われている段階であり、航空自由化に向けた具体的な対策は講じられていない。

このように、ASEAN の航空輸送は単一航空市場化へ向かう傾向が示されるものの、EU のように加盟国航空会社が域内で自由にカボタージュや三国間輸送(多国間輸送)を行使し、他国にも拠点空港を容易に設置している環境とは異なる立場にある点が証明される。それは、ASEAN 加盟国間で政治体制や政策立案能力に相違がみられる以外に、航空自由化に対する見解の食い違いにも起因すると推測される。すなわち、航空会社や航空輸送を支える空港の経営環境が違うために、航空自由化の協議に積極的な対応を取る国と、そうでない国が存在するのである。今までのところ、ASEAN において航空自由化に積極的なのはシンガポール、タイ、マレーシア、フィリピン、インドネシア、ブルネイの ASEAN 先発組である。この6カ国に共通する点は、大規模な拠点空港を背景に、二国間協定の枠組みの範囲内で、様々な国と航空自由化協定を交わすことによって、国際航空輸送に関する制約条件を払っていることである。先に触れた LCC もこの ASEAN 先発組を中心に登場している。

## 2. ASEAN における LCC の展開と空港整備

### (1) ASEAN における LCC の展開と特徴

ASEAN における航空自由化はまだ始まって間もないために、LCC の設立が相次いでいるのも

- 18) 具体的には3つのフレーズに分類した上で、段階的に航空自由化に向けたアプローチを展開するものである。フェーズ1(2005～2007年)では、①運賃の双方不承認制、②2社運行体制の確立、③「第3の自由」、「第4の自由」の達成、④航空会社の所有権の ASEAN への移譲、⑤セカンダリー空港へのアクセスが重点事項となっている。フェーズ2(2008～2010年)は、①運賃の自由化、②複数社運行体制の確立、③チャーター乗り入れ規制の撤廃を目標としている。フェーズ3(2011～2015年)においては、①ASEAN における「第5の自由」確立、②業務拠点をベースとした航空会社の国籍承認が目的である(Forsyth, et al.(2006), pp.148-149参照)。
- 19) 地域グループ内で航空市場の統合をはかる事例は、ICAO の報告によれば50程度実在すると言われている。代表的なケースとしては、以上の BIMP-EAGA, CLMV, IMT-GT, タイ・ミャンマー・ベトナム・カンボジア・ラオス・中国雲南省ブロックのほかに、EU, Mercosur ブロック(アルゼンチン, チリ, ポリビア, パラグアイ), オーストラリア・ニュージーランドブロックがある(Elek, et al.(1999), p.145参照)。

表3 ASEANにおける主要LCC

| 航空会社           | 国籍     | 運航開始  | 主要路線          | 備考                             |
|----------------|--------|-------|---------------|--------------------------------|
| セブ・パシフィック      | フィリピン  | 1996年 | 国内・近距離国際線47路線 |                                |
| ライオンエア         | インドネシア | 1999年 | 国内30路線        | シンガポール、クアラルンプール、ベナンへの国際線も運航    |
| シティーリンク        | インドネシア | 2001年 | 国内7路線         | ガルーダインドネシア航空の子会社               |
| エアアジア          | マレーシア  | 2002年 | 国内・近距離国際線52路線 | アジアの代表的LCC                     |
| ワン・ツー・ゴー       | タイ     | 2003年 | 国内11路線        | オリエントタイ航空の子会社                  |
| タイガーエアウェイズ     | シンガポール | 2003年 | 近距離国際線17路線    | 2007年にタイガーエアウェイズ・オーストラリアを設立    |
| タイ・エアアジア       | タイ     | 2003年 | 近距離国際線22路線    | シン・コーポレーションとタイの事業者による持ち株会社     |
| ノックエア          | タイ     | 2004年 | 国内7路線         | タイ国際航空の子会社                     |
| ジェットスター        | シンガポール | 2004年 | 近距離国際線15路線    | カンタス航空の子会社、2005年7月にバリュエアを吸収・合併 |
| インドネシア・エアアジア   | インドネシア | 2005年 | 国内・近距離国際線17路線 | AWAIRとエアアジアとの合併によって設立          |
| エアアジアX         | マレーシア  | 2006年 | 近距離・長距離国際線5路線 | 長距離国際線中心、バージングループ、オリックスによる出資会社 |
| ジェットスター・パシフィック | ベトナム   | 2008年 | 国内7路線         | パシフィック航空とジェットスター航空との合併によって設立   |

出所：各社ホームページより作成。

ここ数年以内のことである。欧米と比較すれば、その歴史は浅いが、2002年にマレーシアを本拠地とするエアアジアが創設されて以降、先に指摘した航空自由化の進展とも相俟ってASEANには次々とLCCが開設されている(表3参照)。

LCCは米国のサウスウエスト航空のビジネスモデルを基本とし、機材の統一化、機内サービスの有料化、セカンダリー空港の利用、ポイント・ツー・ポイントの運航などの点で大手航空会社とは異なる事業を展開している<sup>20)</sup>。ただし、ASEANの航空市場については、航空自由化の取り組みが進んでいるとはいえ、LCCの発展に向けて必ずしも適切な環境が整備されているわけではない。航空自由化の内容は、路線、輸送力に関する制約を

撤廃する項目が多くを占め、EUのようなカボタージュの行使や三国間輸送の承認を伴った完全自由化には程遠いものとなっている。航空会社は二国間協定の枠組みの中で規定され、運賃も制限されている<sup>21)</sup>。シンガポール、タイ、フィリピン、インドネシアなど航空自由化を積極的に推進する国の中においてさえ、場合によっては大手航空会社保護の立場を取り、航空自由化交渉に支障を与えるケースもある<sup>22)</sup>。LCC成立のための条件の1つとされるセカンダリー空港についてはASEANには殆ど整備されていない。

それでも、ASEANでは、エアアジアを中心としたLCCが航空自由化の遅れやセカンダリー空港の不足といった問題を克服し、路線ネットワー

20) 中条(2005)によれば、LCCのタイプは、①1980年代型LCC(大手航空会社の支配に挑戦して新規参入を行ったLCC)、②アジア21世紀型LCC(先進国21世紀型LCCをモデルとし、すでに競争下でコスト改善を終えた大手航空会社よりもさらに低コストで、あるいは際立ったマーケティング手法で対応するLCC)、③先進国21世紀型LCC(すでに競争下でコスト改善を終えた大手航空会社よりもさらに低コストで、あるいは際立ったマーケティング手法で対応するLCC)、④日本型LCCに区別される。ASEANのLCCは当初は①1980年代型LCCであったが、最近では②アジア21世紀型LCCに様相を変えつつある。

21) 実際に、高橋(2006)がASEANの主要LCCを対象に行ったヒアリング調査によれば、ASEAN加盟国にはいまだ二国間協定の枠組みの中で規定された運輸権、路線、輸送力、運賃、航空会社に関する制約が残っているために、機動的な事業拡大が困難であるとの見解が示されている。

22) これは対象国の航空市場が大手航空会社と2、3の小規模航空会社によって占められている場合に起こりうる。その際、政府は消費者よりも大手航空会社の利益を優先し、大手航空会社の合意を取り付けなければ自由化交渉をすすめない(Oum and Lee(2002), pp.330-331参照)。

クを拡大し続けている。それは、第1に ASEAN の人口は LCC の拠点都市であるシンガポール、クアラルンプール、バンコク、ジャカルタ、マニラといった主要都市に集中し、それぞれ航空機で3時間以内の距離に位置していること、第2に、航空輸送の対抗輸送機関である高速道路や陸上交通の整備に遅れがみられること、第3に、拠点空港が航空旅客量を増加させ、非航空系収入を得るために、LCC 専用ターミナルや空港使用料引き下げなどのインセンティブを LCC に与えていることを背景としている<sup>23)</sup>。しかし、最も大きな要因は、経済成長に伴い1人あたり GDP、所得、余暇時間が増え、新たな航空需要を開拓したことによるものと判断される。今後、ASEAN の航空自由化がすすみ、単一航空市場が形成されれば、さらなる潜在需要が顕在化する可能性もある。LCC 就航による航空需要の急増は、ASEAN 各地でみうけられるが、その中でもマレーシア、シンガポール、バンコクが目立って伸長している。

例えば、エアアジアはマレーシアのクアラルンプール国際空港を拠点に、国内線・近距離国際線合計52路線という広範囲なネットワークを構築している。エアアジアは1993年の設立当初、マレーシア政府系重工業会社 DRB-ハイコム傘下にあったが、2001年12月に1リンギット(約30円)でチェーンエアに買収され、翌年1月からエアアジアのブランド名で運航を開始した。エアアジアのビジネスモデルは、先述した米国のサウスウエスト航空のそれを踏襲している。エアアジアのコスト競争力は極めて高く、2007年の有効座席キロあたり運航コストでは3.2米セントと、アメリカン航

空(13.0米セント)や日本航空(14.5米セント)などの大手航空会社との比較では言うまでもなく、EU のイーージェット(7.3米セント)、米国のサウスウエスト航空(9.0米セント)よりも高い効率性を維持していることがわかる。エアアジアのコスト競争力は、サウスウエスト航空のビジネスモデルを採用していることも1つの要因であるが、それ以外にも EU や米国にはみられないアジア特有の事情が絡んでいる。第1に、クアラルンプール国際空港やチャンギ国際空港(シンガポール)、スワンナプーム国際空港(タイ)などの拠点空港が欧米ほどに混雑しておらず、着陸料も比較的に安い。第2に欧米よりも人件費が安いことである。このようなコスト上の優位性を背景としつつ、サウスウエスト航空のビジネスモデルを反映させることによってエアアジアは世界で最も低コストの航空会社となったのである。2007年の輸送人員は、770万人に到達し、前年の510万人を遥かに上回っている。

エアアジアのネットワーク戦略は、クアラルンプールから3.5時間以内をターゲットとしている。しかしながら、カボタージュの行使や三国間輸送の承認が認められていない環境下では、国内、国際を含め ASEAN における全てのネットワークをカバーすることはできず、他国に拠点空港を設置することも容易ではない。そのため、エアアジアはバンコク、ジャカルタをはじめとする ASEAN 主要都市に合弁会社を創設し、外資規制に接触しない範囲でネットワークの拡大をはかっている<sup>24)</sup>。2006年には、クアラルンプール国際空港に LCC 専

23) さらに、シンガポールでは大手航空会社系列に属さない航空機整備事業者やグラウンドハンドリング事業者が事業を展開し、サービス供給以外の面で競争環境が保たれている。この点も LCC が成長するに至った1つの要因であると考えられる。

24) その典型例として示されるのがタイ・エアアジア、インドネシア・エアアジアである。さらに、エアアジアはインド、ベトナムへの市場拡大を狙って、パキスタンのダッカを本拠地とするエアアジア・イースト(2006年)とベトナム・ハノイ拠点のベトナム・エアアジア(2008年)をそれぞれ創設した。2007年には、長距離国際線への進出をはかる目的のもと、バージングループ、オリックスの支援を受け、エアアジア X が設立された。エアアジア X はクアラルンプール-ゴールドコースト線開設以後、次第にネットワークを拡張し、現在では、杭州、天津、台北、パース、メルボルン、ロンドン(スタンステッド)の7都市に就航している。

用ターミナル「ローコストターミナル」がオープンした<sup>25)</sup>。ローコストターミナルの整備は、収入基盤を航空系収入から非航空系収入にシフトさせようとする空港サイドの戦略に起因するものであるが、その建設にあたっては、LCCの需要がある程度見込まれ、さらには、それが施設拡張のタイミングとも合致しなければならない条件がある。LCCの利用者は大手航空会社のそれよりも需要の価格弾力性が高いグループによって構成されている。開業後は免税店、飲食店などのテナントがいかにそのような利用者のニーズにマッチしたサービスを提供し、収益率を上げていくかが課題となるであろう。

以上のように、ASEANでは、航空自由化の進展過程においてエアアジアに代表されるLCCが台頭し、国内、近距離国際路線を中心にネットワークを広げている。併せて、LCCの運航において1つの要件とされるセカンダリー空港が機能していない中でも、既存空港を増備するというフレクサな対応を取り、潜在需要の創出に取り組んでいるという特徴が示される。このようなLCCの成長は、大手航空会社には競争意識の強化や経営改善へのインセンティブをもたらす結果を生じさせた。大手航空会社の中にはシティリンク、ノックエアのように親会社の傘下にLCCを立ち上げ、LCCと同一の路線に就航させるケースも生まれている<sup>26)</sup>。

大手航空会社が市場環境の変化に柔軟に対処している背景には、グローバルレベルでの航空自由化が進捗する中で、生き残りをはかるために、効率的運営を行わねばならない事情がある。ただし、最も重要なのは航空輸送を下部で支える拠点空港の整備が整えられているためと考えられる。

## (2) ASEANにおける空港の整備手法と運営

空港、港湾、道路など交通の下部構造にあたるインフラは交通社会資本と呼ばれ、私的動機による投資に任せれば、需給不均衡をもたらす財であると指摘されている<sup>27)</sup>。具体的には、「民間の供給のみに頼っていたのでは、望ましい量が供給されない財であり、国民経済社会の必要性からみて、適切な供給量を確保するために政府の介入が正当化、ないしは要請される財」である<sup>28)</sup>。従って、交通社会資本は、私的動機による投資に任せれば、需給不均衡をもたらす財であるととらえられ、多くの国で政府主導による整備、運営が行われてきた。空港についても同様の傾向が示され、政府のコントロール下におかれることが一般的であった<sup>29)</sup>。それは、こうした財としての特質のほかに、①空港が果たす国防上の役割、安全性の確保、②日常生活の維持に必要な空港ネットワークの維持、③ボトルネックとなる拠点空港における集中的な投

25) ローコストターミナルとは、メインターミナルビルから離れた地点に建設され、航空会社(主にLCC)と空港との提携のもとで整備費用を圧縮し、空港ターミナルビル営業開始後は、旅客の空港使用料や免税店、飲食店のテナント料の引き下げをはかり、利用者の増大を促進するターミナルと考えられる。なお、同じ2006年にはシンガポールのチャンギ空港にも「パジェットターミナル」がオープンしている。

26) 実際に、エアアジアの展開はマレーシア航空の経営悪化をさらに加速させた。2006年3月には政府主導のもと「マレーシア航空・路線合理化プログラム(MAS Route Rationalization Program)」が策定され、19の国内幹線路線、96の国内支線路線をエアアジアに譲渡することが決定された。その後、マレーシア航空は経営体制の改善と見直しに着手し、親会社の傘下にLCCを設ける決定を下した。2007年4月にはペナン島、スパン島を拠点とするファイアーフライ航空が開業した。同年10月にもボルネオ島本拠地のMASwingsが運航を開始している(Tham(2008), p.12参照)。

27) 塩見(1999)によれば、社会資本とは、財の直接の生産活動に不可欠な基礎サービスを提供し、経済生活の維持のための社会的共同消費手段を供給する資本の総称を示すものである。交通社会資本は交通に関して以上のような特性を持っている資本、すなわち空港、港湾、道路等があげられる。

28) 内閣府は、社会資本の考え方としては、①直接生産力のある生産資本に対するものとして、間接的に生産資本の生産力を高める機能を有する「社会的間接資本」としてとらえる考え方、②国民経済社会にとって必要不可欠であるが、消費の非競争性、非排除性という性格から市場機構によっては十分な供給を期待しえない「公共財」とする論理、③事業の主体に注目し、政府によって整備される財とするものの3つがあげられると指摘している。

資の必要性も理由としてあげられる<sup>30)</sup>。しかしながら、近年、空港の整備にあたっては、PFI (Private Finance Initiative), BOT (Build-Operate-Transfer), BTO (Build-Transfer-Operate) をはじめとする民間活力を利用したオプションが提案されるようになった<sup>31)</sup>。さらに、空港整備後の運営についても、民間経営、公団・公企業方式、地方自治体経営、または、これら3者を組み合わせた手法など様々な選択肢が想定されている<sup>32)</sup>。このような空港整備、運営における民間の関与は、政府主体のもとで展開されてきた意思決定における公的介入や財政の硬直化、及び権限、責任の不透明性を除去し、権限、責任の所在が明確な独立的な運営主体下で、フレックスで効率性の高い、潤沢な資金を活かした整備、運営を可能にする。例えば、英国の自治体管理空港3空港と民間空港3空港の技術的効率性について比較分析を行った中条・伊藤(1998)では、自治体管理空港はいかに効率的な運営を行ったとしても、民間空港の7割程度しか効率化をはかれない点が証明されている。以上の指摘に加え、民間空港が自治体管理空港よりも高い効率性を維持している根拠として、①従業員のリストラクチャリングによる労働生産性の向上、②空港整備、管理面全てにおけるコスト意識の向上、③市場価格による空港使用料の決定の3点をあげている。

ASEANの空港における整備、運営も、政府主体のもとで行われてきたが、1980年代以降、民間資金、あるいは民間のノウハウを活かした空港整備、運営が実施されるようになってきている。では、ASEANの空港において、民活はいかにすすめられているのであろうか。代表的な事例として取り上げられるのが、フィリピン・マニラのニノイアキノ国際空港である。ニノイアキノ国際空港は、第3空港ターミナルビルの拡張工事において他のASEAN加盟国に先駆けてBOTを導入することを決定した。1990年に業者を選定するために公開入札を開催した。その結果、フランクフルト空港会社(Flughafen Frankfurt), 日商岩井株式会社, Singapore Chuan Hup Holding Limited, 国内企業5社の支援に基づき設立された合弁会社「PIATOCO」が25年、総額5億米ドルで落札し、空港ターミナルビルの建設にあたることになった。

しかしながら、PIATOCOの落札後、競合他社が入札に不正があったとして訴訟を起こしたため、空港ターミナルは、本来の開業日より6年遅い2008年に開業した。PIATOCOは空港ターミナルの開業が順延したことを受け、空港管理者のマニラ国際空港公団(Manila International Airport Authority)に補償金を請求すると同時に、向こう3年間においてはマニラ・クラーク国際空港拡張計画を凍結

29) わが国でも同一の考え方から、空港は国、あるいは地方自治体によって管理、運営されてきた。なお、政府コントロール下での交通社会資本の整備については、わが国では公社・公団方式、特別会計制度のいずれかがとられてきた。前者は政府が出資した組織体のもとで料金、運賃収入をもって施設の整備、事業の運営にあたるものである。後者は政府の一般会計の一部に用途を限定した項目を設置し、それにより費用負担を明らかにするものである。空港整備においては特別会計制度が採用されている。

30) 遠藤(2001), 23ページ参照。

31) BOTとは、企業(または、コンソーシアム)と政府が空港の資金調達と建設に合意してそれを整備(Build)し、完成後一定期間運営(Operate)の後、政府に引き渡される(Transfer)整備手法である。BTOについては、BOTの変化形としてとらえられる。BTOとは、企業が空港を整備し、完成後、政府に無償譲渡するが、事前の契約に基づいて与えられた運営権によって一定期間に限り料金を徴収する方式を指す。なお、BOT、BTOに類似する手法として、BOOT(Build-Own-Operate-Transfer: 企業が空港を建設・所有し、一定期間運営した後、全てを政府に渡す)、BOO(Build-Own-Operate: 企業が空港を建設・所有し、一定期間運営を行った後、所有権のみを政府に与える)がある(山内(2000), 54ページ参照)。

32) とくに、後者の民間運営については、所有権、ならびに出資などを含む経営権の違いに基づき、①民営会社化、②ファイナンスを含む民間委託、③狭義の民間委託の3つに分類される。①民営会社化は、株式の一般公開、パイアウトを通じ、所有権、経営権の両方を民間に与えるというものである。②ファイナンスを含む民間委託とは、所有権は政府に帰属するが、経営権については民間に付与する方法を指す。③狭義の民間委託は、公設民営、マスターコンセッションなど管理運営のみを民間が請け負う方式である(遠藤(2001), 23ページ参照)。

すべきとの見解を示している<sup>33)</sup>。

タイでは、空港運営の効率化やサービス品質の向上、及び民間資金の調達を推進するとの目的のもと、交通・コミュニケーション担当省 (Ministry of Transport and Communication) は1998年からタイ空港公団 (Airport Authority of Thailand) の民営化に向けた検討を開始した。その結果、バンコク・ドンムアン国際空港、スワンナブーム国際空港の完全民営化と3空港 (チェンマイ空港、プーケット空港、ハートヤイ空港) の合同会社の設立が提案され、議会の審議にかけられることになった。翌年の議会では、「民間企業法人法案 (Privatization Corporatization Bill)」が通過し、ドンムアン国際空港、スワンナブーム国際空港の完全民営化と3空港の合同会社案は正式に承認された。政府は、民営化された5空港以外の残る26空港についても民営化を促進する意向を表明している。

インドネシアとマレーシアは、長期経営権の売却 (リース) を通して、空港の運営に民活を組み込んでいる。インドネシアでは、従来、東部の12空港を所轄する「Ahgkasa Pura I」と9つの国際空港を担当する「Ahgkasa Pura II」によって空港が管理、運営されてきた。いずれも政府所有の空港会社であり、両者のコストのおよそ85%をジャカルタ・スカルノハッタ国際空港の空港使用料で賄っていた。政府は受益と負担の乖離を是正し、空港の運営に効率化へのインセンティブを付与するために、1998年よりスカルノハッタ国際空港の民営化について協議を始めた。そのプロセスで持ち上がったのは、国内企業出資のもとで合弁会社を創設し、完全民営化を達成する案である。同案は一旦、了承されたものの、インドネシアルピアの下落や観光客の伸び悩みによって、最終的には

計画の断念を余儀なくされた。政府はその代替案として長期経営権の売却に踏み切り、最終的には、アムステルダム・スキポール空港会社が20年の契約で長期経営権を取得するに至っている。

マレーシアでは、1980年代中頃に空港の生産性低下と非効率な運営体制に関する批判が広まった。政府は1991年に、「民営化マスタープラン (Privatization Master Plan)」を策定した。ここでは、①旧クラアラルンプル国際空港の経営権を民間に付与し、そこで得た収益を新クラアラルンプル国際空港の建設にあてること、②マレーシア民間航空局管理の19空港と12の関連施設の経営権を「マレーシア空港株式会社 (Malaysian Airport Sdn. Bhd.)」に移行すること (30年契約)、③マレーシア民間航空局管理の12の関連施設のうち5つと新クラアラルンプル国際空港の経営権については、マレーシア空港株式会社の子会社の「MA セパン (MA Sepang)」に与えること (50年契約) が規定された。マレーシア空港株式会社と MA セパンへの経営権の移行は1992年よりスタートし、1998年までには全てのプロセスが終了した。2000年に、マレーシア政府はマレーシア空港株式会社と MA セパンの株式を公開し、その48%を民間の投資家に売却した。ただし、空港使用料の引き上げは禁止され、駐車場、免税店、売店のテナント契約についてもマレーシア民間航空局の許可が必要になるなど経営の自主性の点で多くの課題を抱えている<sup>34)</sup>。

各国間の比較から次のような特徴を見出すことができる。第1に、空港の整備、運営が政府による中央集権的なシステムから、株式会社を主とした分権的な体制に変革している点である。併せて、外資の参画を積極的にすすめる、その高度な技術や機械設備、ノウハウを取り込んでいる。第2に、

33) なお、25年の契約満了後は空港管理者のマニラ国際空港公団に経営権を戻す予定である。BOTによる空港整備はカンボジアのプノンベン国際空港の整備、運営においても採用され、ここでは5年総額2億5,000万米ドルの契約が結ばれている。

34) さらに、MA セパンとの契約条項には①リース料のほかに免税店、売店などのコンセッション収入をマレーシア民間航空局に支払うこと、②50年後の契約満了時に経営権を再度付与すること、③国益、安全上、または政治上の観点から必要と定められる場合には、3カ月以内に契約を解除できることといった規定が盛り込まれている (Hopper (2002), pp.295-296参照)。

BOTや長期経営権の売却に示されるように、空港の整備、運営における民活の活用という点で様々な工夫が凝らされていることである<sup>35)</sup>。BOTや長期経営権の売却が空港整備、運営に与える影響と効果については、本稿で触れることができないが、これらは新たな空港の整備、運営の方法として注目されるべき手法である。第3に、民活の利用については、タイとマレーシアを比較すれば明らかであるように、国ごとに温度差がみられる点である。それは、政府の目標設定や意思決定プロセスに影響を受けているためと考察されるが、いずれにせよ、法制度の面も含め民間の自主性を発揮できるような環境を整備することが重要である。

### 3. むすびに代えて

#### —ASEANにおける航空輸送の展望と 空港整備の課題—

エアバス社によって2000年に報告された向こう20年間の航空需要予測データによれば、アジア・太平洋地域の航空需要は、旅客輸送量では2020年までに年率6.8%、貨物輸送量については年率6.0%の成長が見込まれている。具体的には、2000年～2020年の20年間で同地域の航空需要が3倍以上に増加し、年間の航空輸送量も7,300億人キロから2兆2,500億人キロにまで増大する計算である。①世界の人口に占めるアジア・太平洋地域の割合は56%であること、②世界の総輸出額の30%以上が同地域を出発地としていること、③航空市場がすでに成熟の領域に入っている欧米と比べてアジア・太平洋の市場は未開拓な部分が多いことを考慮すれば、アジア・太平洋地域の航空需要は今後、GDPの拡大や輸出・輸入の伸長とも相俟って飛

躍的に伸びていくことが予想される。ところで、経済成長によって1人あたり所得や余暇時間が増えれば、航空利用者のカテゴリーも変化する。すなわち、航空機は奢侈財ととらえられ、政府関係者や一部の裕福なビジネスマンのみに利用されるに過ぎなかったものが、より多くの者の手に届くようになってくる。その結果、余暇時間を費やすために航空機を使用するカテゴリーが伸び、しかも、その大部分については低価格運賃を趣向する。従って、経済成長下で航空需要を拡張するためには、航空輸送にかかる規制や制約条件をいかに撤廃するかによって依拠していると考えられる。

ASEANでは、1980年頃から航空自由化に向けた取り組みを順次すすめ、2015年までには単一航空市場を形成する予定である。しかしながら、ASEANのように複数の国で構成されるブロックで航空自由化を目指す場合、路線への新規参入や増便は特定の路線に集中することが予想されるために、たとえ、地域全体で航空運賃が低下したとしても、個別で見れば、専ら航空自由化の利益を得る路線と不利益を蒙る路線に区別され、両者の格差もこれまで以上に顕著に表れるかもしれない。ASEANの航空自由化においていま1つの課題として取り上げられるのは、シンガポール、ブルネイのように二国間協定の枠組みの中で「第5の自由」、「第7の自由」を了承するケースと、地域グループ間で航空自由化を促進する場合に分かれる点である。二国間協定に基づく航空自由化と地域グループによる航空自由化では、それぞれ仕組みも内容も異なるために、FTAの世界で指摘される「スパゲティ・ボール現象」が航空市場においも生ずる恐れがある。最後に、ASEANの航空自由化は単一航空市場の構築を目指しているものの、承認事

35) なお、空港の整備、運営に外資が参加するケースについては、ASEAN以外にもEU、中国、オーストラリアなど各国で見られる。例えば、北京首都国際空港の貨物ターミナル改築では、BOT方式が採用され、コリアンエアと中国国際航空の出資によって創設された合弁会社のもと総額2億1,000万米ドルの予算を計上し、整備、運営にあたっている。空港整備、運営において外資の参加を推進するにおいては、外資規制の緩和、国内企業の参加、コンソーシアム形成のほかに、契約面において、①長期契約を保証すること、②契約内容に関するモニタリングを随時実施すること、③消費者の視点に立った契約をプランニングすることが必要である(Koch and Budde (2005), pp.401-403参照)。

項については「第5の自由」に止まるために、EUのように他国に拠点空港を設置し、カボタージュや三国間輸送(多国間輸送)を行使することは禁じられる。そのために、航空会社はASEAN全体を網羅したネットワークを整備することができない。

航空需要の成長が推測される中で、以上のような課題を解決するためには、村上(2000)が述べるように、総余剰(「生産者の利益」+「消費者の利益」)に注意を払った対策を講じることが望まれる。これは、航空自由化によって利益を獲得する国とそうでない国に分かれたとしても、全体の総余剰が上昇するのであれば、航空自由化を積極的に推し進めるべきであることを意味する。これに付随する障害については別途、議論すればよい。Oum(1998)は航空輸送を自動車、半導体、石油と同様に貿易財として把握し、総体的な取引のもとで、Win-Winの関係を作り上げるべきとの見解を示している。とくに、ASEANのように、加盟国間で1人あたり所得、GDP、航空需要の伸びにバラツキがみられ、国家間の損得に格差が生じる場合、以上の認識は重要なポイントであると考察される。

その一方で、航空輸送の下部インフラとなる空港は政府主体の中央集権的な整備、運営体制から株式会社を主とした分権的なシステムに移行する特徴が示される。併せて、外資参画のもとで、BOTや長期経営権の売却にあたるなど、空港の整備、運営に積極的に民間を関与させている。Park(2003)は、空港の国際競争力を①空間的なファクター、②施設のファクター、③需要のファクター、④サービスのファクター、⑤マネジメントのファクターの5つに分け<sup>36)</sup>、アジアの拠点空港8空港を対象に各項目別のスコアと総合評価を導出している。ASEANの空港では、チャンギ国際空港とクラアルンプール国際空港が④サービス

のファクター、⑤マネジメントのファクターで1位、2位を独占し、他のアジア諸国の空港よりも優位に立っている。さらに、利用者1人あたりのターミナル空間(1m<sup>2</sup>あたり利用者数)では、クラアルンプール国際空港首位(28.8人/m<sup>2</sup>)、チャンギ国際空港3位(41.1人/m<sup>2</sup>)の位置につけている。ただし、クラアルンプール国際空港やチャンギ国際空港などASEAN先発組の空港を除いては、整備の遅れが指摘され、その中には自由化を前提としない国内航空需要の自然増加にさえ対処していない空港もあると言われている。航空自由化の流れがASEAN全体におよび、航空需要の増加も予測される中で、空港の整備はASEANの航空需要を左右するファクターになると思われる。

#### [参考文献]

- [1] Barret, S.D. (2004a), "How do the demands for airport services differ between full-service carriers and low cost carriers?", *Journal of Air Transport Management*, 10, PERGAMON, pp. 33-39.
- [2] Barret, S.D. (2004b), "The sustainability of the Ryanair model", *International Journal of Transport Management*, 2, ELSEVIER, pp. 89-98.
- [3] Elek, A., C., Findlay, Hooper, P. & Warren, T. (1999), "“Open skies” or open clubs? New issues for Asia Pacific Economic Cooperation", *Journal of Air Transport Management*, 5, PERGAMON, pp. 143-151.
- [4] Forsyth, P., King, J., Rodolfo, C.L. & Trace, K. (2004), *Preparing ASEAN for Open Sky*, AADCP Regional Economic Policy Support Facility (REPSF) Research Project 02/008.
- [5] Forsyth, P., J., King & Rodolfo, C.L. (2006), "Open

36) ①空間的なファクター(Spatial factors)とは、後背地(国際貿易ゾーン、物流センター、宿泊施設、国際会議場など)の開発水準、②施設のファクター(Facility factors)は空港内施設の整備水準と需要増加の際の拡張可能性、③需要のファクター(Demand factors)は、各就航地の需要、トランジット乗換数、④サービスのファクター(Service factors)は利用者に対するサービスレベル、空港運営形態、空港使用料の構成、⑤マネジメントのファクター(Management factors)は空港運営費用、生産効率性、収益構造をそれぞれ指すものである(Park(2003), p.353参照)。



- Skies in ASEAN”, *Journal of Air Transport Management*, 12, PERGAMON, pp. 143-152.
- [ 6 ] Hopper, P.(2002), “Privatization of airports in Asia”, *Journal of Air Transport Management*, 8, PERGAMON, pp. 289- 300.
- [ 7 ] Koch, B.and S., Budde (2005), “Internationalization Strategies for Airport Companies”, edited by Delfmann, W., H., Baum, Auerbach, A. & Alberts, S., *Strategic Management in the Aviation Industry*, Ashgate, pp.377-407.
- [ 8 ] Li,M.Z.F. (1998), “Air transport in ASEAN: Recent developments and implications”, *Journal of Air Transport Management*, 4, PERGAMON, pp.135-144.
- [ 9 ] Oum, T.H. (1998), “Overview of regulatory changes in international air transport and Asian strategies toward the US open skies initiatives”, *Journal of Air Transport Management*, 4, PERGAMON, pp.127-134.
- [10] Oum, T. H. and Y. H., Lee (2002), “The Northeast Asian air transport network: is there a possibility of creating Open Skies in the region?”, *Journal of Air Transport Management*, 8, PERGAMON, pp.325-337.
- [11] Park, Y. (2003), “An analysis for the competitive strength of Asian major airports”, *Journal of Air Transport Management*, 9, PERGAMON, pp.353-360.
- [12] Tham, S. Y. (2008), *ASEAN Open Skies and the Implications for Airport Development Strategy on Malaysia*, ADB Institute Working Paper, No.119, Malaysia.
- [13] Severino, R. C. (2007), *Southeast Asia In Sarch of ASEAN Community*, ISEAS.
- [14] 石川幸一 (2008) 「ASEAN の非課税措置」『季刊—国際投資と貿易』, 国際貿易投資研究所, No.73, 2008 年秋季号, 6-26 ページ.
- [15] 浦田秀次郎 (2006) 「東アジアにおける経済統合の進展と FTA 形成の動き:日本の役割」(岩崎慶市, 浦田秀次郎, 小島眞, 澤田慶幸, 下村恭民, 原洋之介, 三浦有史, 三重野文晴『グローバル化下でのアジアと日本の役割研究会報告書』, JICA 研究所, 2006年, 第2章, 41-60 ページ).
- [16] 遠藤伸明 (2001) 「各国における大都市圏空港の経営形態」『ていくおふ』, ANA 総合研究所, 通号 95 号, 2001年夏季号, 22-30 ページ.
- [17] 塩見英治 (1999) 「空港社会資本の整備システムと資金調達」『港湾経済研究』, 日本港湾経済学会, 第38巻, 1999 年 3 月, 239-251 ページ.
- [18] 高橋広治 (2006) 「東アジア航空市場とローコストキャリアの将来像」『国土交通政策研究』, 国土交通省国土交通政策研究所, 第 74 号, 1-70 ページ.
- [19] 花岡伸也 (2006) 「ASEAN の航空—自由化とローコストキャリア—」『ていくおふ』, ANA 総合研究所, 通号 116 号, 2006年秋季号, 19-25 ページ.
- [20] 花岡伸也 (2005) 「タイにおけるローコストキャリア参入の影響と旅客の航空会社選択」『運輸政策研究』, (財)運輸政策研究機構, Vol.8, No.2, 2005 年夏季号, 62-65 ページ.
- [21] 村上英樹 (2000) 「アジアにおける航空自由化問題の一つの読み方」『ていくおふ』, ANA 総合研究所, 通号 91 号, 2000年夏季号, 8-16 ページ.
- [22] 中条潮 (2005) 「新規参入航空会社をめぐる政策課題」『運輸と経済』, (財)運輸調査局, 第 65 巻 第 5 号, 2005 年 5 月, 12-27 ページ.
- [23] 中条潮・伊藤規子 (1998) 「航空下部構造 (空港・管制) 市場化の流れ—イギリス, オーストラリア, ニュージーランドを中心に—」『運輸政策研究』, (財)運輸政策研究機構, Vol.1, No.1, 1998 年夏季号, 25-32 ページ.
- [24] 山内弘隆 (2000) 「交通社会資本の特質と費用負担について」『開発金融研究所報』, 国際協力銀行開発金融研究所, 2000 年11月, 47-57 ページ.